Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 162

Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met een herziening van de opleiding van rechters en officieren van justitie

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 november 2014 en het nader rapport d.d. 17 februari 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 oktober 2014, no. 2014002046, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met een herziening van de opleiding van rechters en officieren van justitie, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met de vernieuwing van de regeling van de opleiding tot rechter en officier van justitie. Uitgangspunt van het voorstel is dat alle personen die worden opgeleid tot rechter of officier van justitie voortaan wettelijk als rechterlijk ambtenaar worden beschouwd. Hierdoor worden tevens de algemene bepalingen omtrent de functionele autoriteit van rechterlijke ambtenaren op hen van toepassing. Het voorstel voorziet in overgangsrecht voor de huidige rechterlijke ambtenaren in opleiding.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de mogelijkheid tot ontslag van de rechter in opleiding die tevens rechter-plaatvervanger is, en over de vormgeving van het voorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 oktober 2014, nr. 2014002046, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-34162-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 november 2014, nr. W03.14.0385/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Ontslaggronden rechter-plaatsvervanger

Blijkens de toelichting wordt de rechter in opleiding na de introductieperiode van drie maanden benoemd tot rechter-plaatsvervanger. Op deze manier wordt betrokkene reeds na korte tijd bevoegd om deel te nemen aan de rechtspraak.[2] *In de huidige Raio-opleiding vindt de benoeming tot rechter-plaatsvervanger of plaatsvervangend officier pas na het vierde jaar van de opleiding plaats, omdat de betrokkene dan pas een keuze voor een van beide beroepen maakt. Dit betekent dat in de nieuwe opzet de rechter in opleiding in een aanmerkelijk vroeger stadium tot rechter-plaatsvervanger wordt benoemd dan in de huidige opleiding het geval is.*

Indien het opleidingsresultaat onvoldoende is of de betrokkene niet geschikt is voor het ambt waarvoor hij wordt opgeleid, dan vindt ontslag plaats als rechter in opleiding.[3] *Omdat het niet wenselijk is dat een rechter in opleiding die vanwege onvoldoende opleidingsresultaat is ontslagen, als rechter-plaatsvervanger aanblijft, heeft de Raad voor de rechtspraak geadviseerd voor deze specifieke situatie een ontslaggrond in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) op te nemen. Dit advies is niet overgenomen, omdat de verwachting bestaat dat in dat geval de betrokkene zelf ontslag zal nemen. Mocht dat onverhoopt niet gebeuren dan biedt de Wrra de mogelijkheid voor ontslag in verband met ongeschiktheid voor het verrichten van het ambt, anders dan wegens ziekte (artikel 46l). Indien deze procedure te lang duurt of om andere redenen onwenselijk is, is op grond van artikel 46m Wrra ontslag mogelijk als de betrokkene twee jaar lang niet als rechter-plaatsvervanger is opgeroepen, aldus de toelichting. Ontslag anders dan op eigen verzoek kan in beide gevallen alleen worden gegeven door de Hoge Raad, op vordering van de procureur-generaal.*

De Afdeling acht deze toelichting niet toereikend. In de Wrra is vastgelegd dat de functionele autoriteit beslist over het al dan niet oproepen van een rechter-plaatsvervanger (art. 5f, tweede lid). Hierdoor heeft de functionele autoriteit zelf in de hand of een plaatsvervanger door het verstrijken van de tijd op grond van artikel 46m Wrra voor een verzoek tot ontslag door de procureur-generaal in aanmerking komt. Zoals de regering eerder terecht heeft opgemerkt kan een dergelijke bepalende invloed van de functionele autoriteit zonder toetsbare motivering op gespannen voet komen te staan met de onafhankelijkheid van de rechter.[4] *Om die reden kan het enkele feit dat de functionele autoriteit een plaatsvervanger twee jaar lang niet heeft opgeroepen, onvoldoende grond zijn voor ontslag.*

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat artikel 46m met name beoogt uitkomst te bieden in het geval dat de functionele autoriteit de plaatsvervanger regelmatig heeft opgeroepen en deze daaraan stelselmatig geen gevolg

[2] Toelichting, paragraaf 3 (onder kopjes «Benoeming en duur van de opleiding» en «Ontslag»).
[3] Artikel 8 van het Besluit opleiding rechterlijke ambtenaren. Volgens de toelichting, paragraaf 3 (*Ontslag*), zullen deze ontslaggronden terugkeren in een nieuw op te stellen algemene maatregel van bestuur.
[4] Kamerstukken I 2011/12, 29 937, C, blz. 5.

geeft, omdat hij bijvoorbeeld in het buitenland verblijft of anderszins geen gevolg wenst te geven aan de oproeping. Daarbij heeft de regering in het licht van de eis van onafhankelijkheid van de rechter expliciet gesteld dat voorkomen moet worden dat deze ontslaggrond wordt ingeroepen, terwijl eigenlijk een andere ontslaggrond toepasselijk is, zoals ongeschiktheid voor het ambt, anders dan wegens ziekte.[5] *Gelet hierop staat het op gespannen voet met de bedoeling van de wetgever om in het geval dat een rechter in opleiding onvoldoende opleidingsresultaten heeft behaald, deze als rechter-plaatsvervanger op grond van artikel 46m Wrra te ontslaan.*[6]

Het voorgaande betekent dat indien de rechter in opleiding niet op vrijwillige basis ontslag neemt, deze in het in de toelichting geschetste stramien slechts op grond van artikel 46l Wrra voor ontslag wegens ongeschiktheid, anders dan wegens ziekte, zou kunnen worden voorgedragen. Volgens de jurisprudentie dient deze bepaling strikt te worden toegepast. Voorwaarde voor ontslag in verband met ongeschiktheid voor het ambt is dat het betrokkene ontbreekt aan eigenschappen, mentaliteit en instelling die voor het op goede wijze vervullen van de taak als rechter vereist zijn. De ongeschiktheid moet objectief vast te stellen zijn[7]*. In dat licht bezien is de vraag of deze ontslaggrond met succes kan worden ingeroepen in de specifieke situatie dat de opleidingsresultaten van de rechter in opleiding onvoldoende zijn. In die situatie lijkt behoefte te bestaan aan ruimere mogelijkheden voor ontslag die verband houden met de inhoudelijke kwaliteit van de tijdens de opleiding geleverde prestaties. Tegen die achtergrond is het ook begrijpelijk dat in de ontslaggronden voor de huidige rechterlijk ambtenaar in opleiding een onderscheid gemaakt is tussen het niet behalen van voldoende opleidingsresultaten enerzijds, en het ongeschikt zijn voor een rechterlijke functie anderzijds.*[8]

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het bovenstaande in te gaan en zo nodig een specifieke ontslaggrond in de Wrra op te nemen voor de rechter-plaatsvervanger die tevens rechter in opleiding is en die onvoldoende opleidingsresultaten behaald heeft.

1. Ontslaggronden rechter-plaatsvervanger

De Afdeling onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel om de regeling van de opleiding tot rechter of officier van justitie te vernieuwen, maar acht de toelichting op de mogelijkheid tot ontslag van de rechter in opleiding die tevens rechter-plaatsvervanger is en die onvoldoende opleidingsresultaten heeft behaald, niet toereikend.

De regering volgt de Afdeling in de stelling dat ontslag wegens ongeschiktheid voor het vervullen van het ambt, anders dan wegens ziekte (artikel 46l van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, Wrra) strikt moet worden toegepast. Voor het kunnen inroepen van deze ontslaggrond is verreist dat het betrokkene ontbreekt aan eigenschappen, mentaliteit en instelling die voor het op goede wijze vervullen van de taak als rechter vereist zijn. Het moet daarbij gaan om objectieve ongeschiktheid. Ook in het geval van ontslag van een rechter in opleiding wegens het niet functioneren in de opleiding kan sprake zijn van objec-

---

[5] Kamerstukken I 2011/12, 29 937, C, blz. 5. Zie ook het advies van de Raad van State, Kamerstukken II 2007/08, 29 937, nr. 16.

[6] Dat geldt ook voor de huidige rechter in opleiding die als rechter-plaatsvervanger is benoemd. Een wezenlijk verschil met de toekomstige situatie is echter dat de rechter in opleiding in een veel vroeger stadium als rechter plaatsvervanger zal worden benoemd. In de huidige situatie vindt zodanige benoeming pas plaats na vier jaar.

[7] Hoge Raad, 15 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BK6646.

[8] Artikel 8, eerste en tweede lid, jo. artikel 2 van het Besluit opleiding rechterlijke ambtenaren.

tieve ongeschiktheid om het ambt van rechter te vervullen. Wanneer dat aan de orde is, zal betrokkene in aanmerking komen voor ontslag op deze voet. In de memorie van toelichting is dit nader verduidelijkt.

Een ontslag van een rechter-plaatsvervanger om het enkele feit dat de functionele autoriteit een plaatsvervanger twee jaar niet heeft opgeroepen (zie het huidige artikel 46m, onderdeel c, Wrra) is, zoals de Afdeling terecht aangeeft, niet mogelijk. De procureur-generaal zal daarom alleen dan gebruik maken van zijn discretionaire bevoegdheid om een verzoek tot ontslag bij de Hoge Raad in te dienen wanneer door de functionele autoriteit gemotiveerd is aangegeven dat ontslag dient te geschieden op de grond dat de plaatsvervanger gedurende ten minste twee jaar als zodanig geen werkzaamheden heeft verricht en geen andere ontslaggrond aan de orde is. Daarbij is van belang dat inhoudelijk wordt onderbouwd wat de reden is van het gedurende twee jaar niet oproepen van de rechter-plaatsvervanger. Een ontslagverzoek op de grond dat een rechter-plaatsvervanger gedurende ten minste twee jaar niet is opgeroepen vanwege de omstandigheid dat betrokkene als rechter in opleiding onvoldoende opleidingsresultaten heeft behaald, en de opleiding om die reden is beëindigd, kan een motivering vormen op grond waarvan de procureur-generaal kan toetsen of een verzoek op die grond vatbaar is voor een voordracht voor ontslag bij de Hoge Raad. Zoals tevens door de Raad voor de rechtspraak is aangegeven, is het onwenselijk dat iemand die wegens onvoldoende opleidingsresultaat ongeschikt is bevonden om rechter te worden wel benoemd blijft tot rechter-plaatsvervanger. Bij het verzoek tot ontslag zal de functionele autoriteit dan moeten motiveren dat het niet langer oproepen gedurende ten minste twee jaar zijn oorzaak vindt in onvoldoende opleidingsresultaten en het dientengevolge beëindigen van de opleiding.
Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling, is de memorie van toelichting aangevuld.

2. Vormgeving van het voorstel

Blijkens de toelichting wordt bij de vormgeving van het voorstel uitgegaan van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zoals deze zou komen te luiden op het moment dat het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen[9] tot wet is verheven en in werking is getreden.[10] Dit laatstgenoemd wetsvoorstel is nog aanhangig bij de Tweede Kamer. De tekstuele afhankelijkheid die daardoor tussen beide wetsvoorstellen bestaat brengt het risico op fouten mee. Daarbij gaat het om een betrekkelijk klein aantal artikelen dat door beide voorstellen wordt gewijzigd. Tegen die achtergrond verdient het aanbeveling het voorliggende wetsvoorstel vorm te geven als een wijziging ten opzichte van de geldende tekst van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en hierin een samenloopbepaling op te nemen met betrekking tot het reeds aanhangige wetsvoorstel.[11]
De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

---

[9] Kamerstukken II 2013/14, 33 681.
[10] Toelichting, paragraaf 1, vijfde tekstblok.
[11] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten (W03.11.0297/II), Kamerstukken II 2011/12, 33 071, nr. 4.

2. Vormgeving van het voorstel

De Afdeling merkt op dat het de aanbeveling verdient om het voorliggende wetsvoorstel vorm te geven als een wijziging ten opzichte van de geldende tekst van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, en daarbij niet uit te gaan van andere, gelijktijdig aanhangige wijzigingen van de Wrra. Naar aanleiding van deze opmerking is het wetsvoorstel aangevuld met samenloopbepalingen.

3. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is aandacht besteed.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0385/II

- In artikel I, onderdeel C en O na vervalt invoegen «telkens» aangezien in de betreffende artikelen het te vervallen begrip meerdere keren voorkomt.